LE SOCIAL : L'ÉTAT, LE LOCAL, LA SUBJECTIVITÉ.

Michel AUTES, Chargé de recherche CNRS, CERSE-IFRESI, Lille, France.

Le social : voilà qui se présente à nous sous les traits familiers de l'évidence, le social existe puisque nous sommes dedans. Il faut toutefois interroger cette familiarité de l'évidence. Il ne suffit pas de faire état de la complexité de cet édifice. Ce qui fait réellement problème c'est l'autonomie du social dans la société salariale. Le social s'est autonomisé. Voilà l'évidence majeure et qui nous encombre. Et qui nous trouble aussi. Ou, du moins qui trouble la vision que nous pouvons avoir de ce qu'est le social et de ses fonctions majeures.

Aussi, rappelons-le rapidement, le social c'est d'abord l'articulation de la sphère économique et de la sphère politique. Ou, pour le dire autrement, c'est l'articulation entre l'individu libre sur le marché, poursuivant son intérêt et le citoyen, souverain dans la sphère politique, garant de l'intérêt général. On connaît les apories de l'individu et du citoyen : libre sur le marché et souverain politique du gouvernement démocratique, mais aliéné et contraint dans les rapports du travail; logique de l'inégalité nécessaire au fonctionnement du marché et problématique de l'égalité indispensable à la rhétorique politique de la république; logique utilitariste de l'intérêt individuel dont le mystère de la main invisible produit l'équilibre et la cohésion de la société et logique de l'intérêt général qui finit par s'incarner dans les réglages de l'État social à condition de n'être l'intérêt de personne.

Face à ces apories, quand on dit que le social est une articulation, il faut l'entendre, bien entendu comme un ensemble de réglages, de compromis, de stabilisation de conflits toujours ouverts, mais il faut l'entendre aussi comme un language. Cette articulation donne un sens au monde et rend ses apories bavardes à défaut qu'elles soient dicibles.

On peut repérer au moins quatre domaines du social, quatre registres, quatre modes d'articulation.

D'abord le droit social, le droit du travail et la fiction de la subordination volontaire que met en scène le contrat de travail.

Ensuite, bien sûr, les montages de la protection sociale et de l'assurance sociale qui déplacent la sécurité de la propriété au travail. Déplacement considérable que vient de retracer magistralement Robert Castel.[1]

Puis le domaine ancestral de l'assistance qui devient justement, et de manière très significative, après la stabilisation de l'assurance, le domaine de l'aide sociale.

Enfin, dernier registre, l'action sociale où l'on retrouve le rôle central de l'État. Ici se produit l'intersection de l'action de l'État et de la société civile, car l'initiative privée abonde dans ce champ de l'action sociale. Mais, après la seconde guerre mondiale, dans la plupart des pays développés, et particulièrement en Europe, va se développer ce projet fabuleux qui consiste à vouloir produire du bonheur privé par le moyen de l'action publique. Étrangement vont se reposer dans ce contexte les questions de la vie bonne qu'Aristote mettait déjà au principe du bon gouvernement.

Cet ensemble -le droit social, la sécurité sociale, l'aide sociale, l'action sociale- forme le compromis stable de la société salariale. Il vient résoudre ce que le XIXème siècle identifiait justement comme la question sociale.

Quant au travail social, il se trouve juste à la croisée des pratiques modernisées de l'assistance et du projet d'action sociale porté par la puissance publique. De cette double filiation il lui revient un mode de structuration paradoxal, constamment pointé sous différentes figures : entre assistance et émancipation, entre mandat

de la société et représentation (au sens politique) des individus, entre sollicitude pour les individus et volonté de changer les institutions et la société. Mais on pourrait déployer bien d'autres figures de cette construction paradoxale. Ces questions sont permanentes, elles ne se déploient pas au fil du temps, mais elles font partie intégrante du travail social dès son origine.

Néanmoins jusqu'ici ce compromis que stabilise l'édifice du social était-il relativement stable. Il est soumis aujourd'hui à des pressions, à des transformations qui réactivent quelques questions cachées et quelques problématisations effacées. La question sociale revient, mais, bien sûr, pas sous la même forme.

On voudrait donner ici quelques éléments d'interprétation de ces transformations en cours, et dont l'évolution, il faut le souligner, demeure assez largement indécidable, même si, on le sait, le social est soluble dans le libéralisme.

Je me limiterai pour cette analyse au contexte que je connais le mieux, c'est-à-dire celui de l'évolution des politiques sociales en France entre le milieu des années 1970 et le début des années 1990. Mais, comme je n'aborderai pas tout, je voudrais tout de suite souligner quatre points centraux, dont tous n'auront pas la même importance dans ce qui suit, mais qui sont pourtant des points de passage obligés pour la compréhension des processus en cours. En les citant, je donnerai en même temps les raisons du titre énigmatique qui procède par collage en allant de l'État à la subjectivité.

Le premier point de passage est bien entendu celui de l'État. La France, modèle de l'État jacobin centralisateur a connu au début des années 1980 un processus de décentralisation administrative et politique. L'action sociale a fait partie des domaines qui ont été le plus soumis à ces processus de décentralisation. Que devient dès lors le rôle de l'État tutélaire dans cette nouvelle configuration? L'État abandonne-t-il le terrain du social et ses missions relatives à la sociale? Ou, au contraire, faut-il analyser ce retrait comme une apparence, l'État central confiant l'intendance de la gestion du social aux échelons locaux, pour ne garder que le pouvoir purement politique d'édicter les règles? Se déchargeant des lourdes tâches de gestion, improductives sur le plan politique, l'État renforcerait ainsi son rôle. Mais quand même, une brèche est ouverte dans la logique de l'action publique et qui n'est pas sans risques. Risques de différenciations dans la gestion du social qui pèsent sur la cohésion nationale. D'autant que la logique fiscale impose que les ressources des collectivités locales s'amenuisent avec l'appauvrissement de leur population, en même temps que leurs charges dans le domaine social augmentent à proportion de cet appauvrissement : redoutable effet de ciseaux. Risques aussi de se décharger sur la marché ou sur les solidarités familiales de missions sociales jusqu'ici largement subsidiées par les ressources publiques au nom d'une conception de l'égalité républicaine et de la justice sociale. Risques donc de segmentation du social, de social à plusieurs vitesses.[2]

D'où immédiatement **la seconde question, celle du local.** Les échelons locaux, essentiellement les Départements et les Communes se sont vus attribuer les compétences en matière sociale. Ces compétences, on vient de le dire, sont essentiellement des compétences de gestion. Mais elles s'exercent dans le cadre d'une responsabilité politique. Surgit ici une difficile question qui touche à la légitimité même des politiques publiques. On pourrait la formuler comme la question des gouvernements locaux. Gérer n'est pas gouverner. Gouverner suppose une légitimité dans la capacité de produire des politiques publiques.

D'où la troisième question, celle du citoyen. Ou plutôt de la réactivation des questions fondatrices qu'on rappelait tout au début, celles qui organisent la tension entre l'ensemble individu-marché-inégalité et l'ensemble citoyen-souveraineté-égalité. Le social avait péniblement

construit un compromis qui réglait ces tensions -il ne les supprimait pas, bien entendu, il leur donnait des règles car ces tensions sont nécessaires à la coexistence de l'économie de marché et du gouvernement démocratique- aujourd'hui ce compromis se fragilise et ces questions se trouvent posées dans leur nudité originelle.

D'où la dernière question, celle du sujet. La question de la subjectivité redevient une question politique. Pourquoi? Parce qu'elle n'a plus, ou de moins en moins, de réponse crédible. Et cette absence de réponse retentit sur la construction des identités : qui suis-je? Qui est l'autre? Quelle est ma place? On connaît les effets de ce vide : la destruction des sujets, le racisme, la drogue, la violence comme action sans finalité, comme action sans parole. Ce vide est lié à la crise de l'emploi, qu'il faut distinguer du débat sur le travail, même si ces deux débats sont profondément liés, parce que l'emploi fixait les appartenances, les trajectoires et les identités. Il n'y a plus de sens disponible. Yves Barel le soulignait dès les années 1980. Aujourd'hui les livres abondent pour souligner la crise du sens, le plus souvent sous la métaphore de la crise du lien social. L'exclusion, voilà une formule bien pratique et qui nous en cache autant qu'elle nous en dit. Il y aurait donc un en-dehors de la société? Si c'est vrai c'est politiquement une invention majeure. Il est vrai que les grecs avaient déjà la leur. Certains régimes du siècle l'ont poussée un peu plus. Mais il est vrai qu'on peut imaginer des totalitarismes doux, ne dramatisons pas. Mais on ne produit pas du sens avec de la littérature, même si on peut y contribuer. C'est d'ailleurs le rôle des intellectuels, si ce rôle a encore une place aujourd'hui. On produit du sens en faisant de la politique, c'est-à-dire, dans une démocratie, par la délibération des citoyens.

Et l'on peut combiner ces quatre questions : pas de sujet sans parole, pas de parole sans débat, pas de débat sans citoyen, pas de citoyen sans espace public (le local), pas de discussion sans réglages (l'État, ou...), pas de discussion sans parole.

Soulignons le maintenant pour marquer une étape : le travail social peut contribuer à la construction des espaces publics, au delà de ses capacités à réparer les sujets sans parole. On l'a déjà dit, ce n'est pas une nouveauté, le social est soluble dans le marché. Reste l'humanitaire. Il y a déjà longtemps Claude Lefort doutait qu'on puisse faire des droits de l'homme une politique. Mais ce n'est pas innocemment que la question revient. Après tout, derrière toutes ces questions sur qu'est-ce qu'un citoyen, un sujet, il y a bien la question qu'est-ce qu'un homme?

De cet ensemble ainsi posé dans son architecture, je ne parlerai maintenant que d'un aspect, celui du travail social, à la croisée des questions multiséculaires de l'assistance aux pauvres et des questions modernes de l'action sociale comme action publique. Et je l'aborderai en trois temps.

D'abord un regard historique sur la construction de cet aspect du social en France entre les années 1880 et nos jours. Le regard historique n'a pas ici pour fonction de regarder derrière son dos de manière à mieux mettre en évidence la spécificité du présent. Il a, au contraire, pour fonction de marquer la permanence, voire le retour, des problématiques et des stratégies.

Ensuite, on insistera sur **un moment très particulier qui est celui du tournant des années 1970-1980.** À cette époque le social se transforme. D'abord par un déplacement de son centre de gravité politique du central au local et un nouvel agencement entre les fonctions de gestion et les fonctions de mission du travail social. Pour le dire rapidement, on passe de politiques qui produisent du sens à des politiques qui fabriquent de la procédure. Trois nouvelles catégories informent l'action : l'insertion, le territoire et la sécurité.

Enfin, ma **troisième étape**, mais qui sera en même temps une conclusion s'interrogera sur **ce qu'il advient au travail social** au milieu de ces transformations. Moins que jamais ce sera une

figure de style de dire ici que cette conclusion est provisoire. En effet, les enjeux de l'époque demeurent malgré tout relativement ouverts et indécidables.

1. La construction de l'action sociale en France : l'initiative privée, l'État, le marché.

Encore une fois ce n'est pas toute l'histoire du social dont on va parler : ni tout le social, ni toute l'histoire. Je voudrais simplement pointer quatre grandes étapes, qui du reste sont moins une reconstruction chronologique que le repérage de configurations et de contextes.

Le premier moment est celui de la troisième république, des années 1880 à la fin des années 1930.[3] Trois éléments dominent dans ce contexte. D'abord c'est le caractère moteur et omniprésent de l'initiative privée. Le social naît dans les multiples initiatives de la société civile. L'État intervient comme régulateur, producteur de normes et financeur. Il organise, il met en forme. Le second élément très significatif réside en ce que cette action organisatrice est essentiellement le fait de l'administration plus que des hommes politiques. Le social est une matière administrative. Il l'est d'autant plus que l'action politique délaisse ces questions : parce qu'elles ne sont pas problématisées en objets politiques, parce que ne s'y incarnent pas des intérêts directement issus de la société, mais médiatisés par des forces sociales qui les portent. Non pas que le souci politique soit absent, ni les conflits qui sont au contraire très sensibles. Mais cette matière est délicate, complexe et, pour tout dire, peu glorieuse. Le social s'administre donc, plus qu'il ne se gouverne. Enfin, quand elles sont prises en charge politiquement, ces matières sont essentiellement portées par les forces politiques modérées, par celles aussi qui constituent des groupes charnières mais qui disposent, de par cette position, d'une influence gouvernementale suffisante pour faire passer leurs projets. Ainsi les catholiques sociaux, les radicaux socialistes sont les principaux traducteurs politiques des problématiques sociales. Pour faire une fois référence aux autres aspects du social, Henri Hatzfeld, montre exactement la même influence déterminante de ces forces modérées dans la construction des législations sur les retraites ou sur l'assurance maladie.[4] Et cela même si ces questions soulèvent davantage de passions politiques. Le social porte toujours quelque part en lui-même quelque chose comme l'apaisement des passions politiques.

Une deuxième configuration s'incarne dans le régime de Vichy où c'est la figure de l'État central qui s'impose. C'est un moment important de la mise en forme du social par l'État. La Loi de 1943 crée le secteur de l'enfance inadaptée, l'ordonnance de 1945 qui inaugure la prise en charge moderne des jeunes délinquants, même si elle paraît à la Libération, demeure l'expression d'une réflexion et d'une intention législatrice préparée par l'administration de Vichy. Dans toute la période qui va suivre le rôle de l'État sera constant dans la construction de l'action sociale. Non pas qu'il prenne la place de l'initiative privée, qui demeure toujours aussi active, mais parce que l'État se pose comme porteur d'une volonté politique forte dans le domaine de l'action sociale. Le point culminant de cette période est l'époque du VIème Plan, au début des années 1970. L'action sociale y est fortement affirmée comme une priorité de l'action de l'État. L'ambition est de faire de l'action sociale une grande fonction collective de même rang que l'éducation ou que la santé. Même si ce projet n'aboutit pas, les années 1960, jusqu'au milieu des années 1970 sont l'âge d'or du social. C'est non seulement l'époque d'une croissance exponentielle des équipements et des services,

ainsi que des travailleurs sociaux, mais c'est surtout un moment d'activité législative intense. Les grandes lois sur la protection de l'enfance (1958, 1970), la prévention spécialisée (1972), l'organisation des circonscriptions de service social (de 1970 à 1976), la Convention collective de l'enfance inadaptée (1966), le diplôme d'État d'éducateur spécialisé (1967), de moniteur-éducateur (1970), témoignent de cette activité. Mais ce sont surtout les lois de 1975, celle sur les handicapés, et celle sur les institutions sociales et médico-sociales qui marquent la période. À la fois les prises en charge se perfectionnent et le contrôle de l'État se fait de plus en plus étroit. Le social est de plus en plus encadré. Mais ces lois, qui sont en quelque sorte un point culminant de l'action publique dans le champ de l'action sociale, annoncent en même temps le début d'un retrait, en tout cas d'un changement de configuration.

Et c'est la troisième configuration qui apparaît comme celle d'un coup de frein à l'expansion d'un secteur désormais stigmatisé comme trop coûteux. Paradoxalement cette époque est en France celle de la naissance du travail social comme nouvelle catégorie qui fédère de multiples interventions jusque là dispersées. On ne revient pas ici sur les circonstances de cette naissance paradoxale[5], mais il est clair qu'elle marque à la fois l'apogée et le déclin d'une certaine forme de l'action sociale fortement impulsée par la puissance publique et notamment par l'État. On peut pointer rapidement les infléchissements principaux qui marquent la période.

C'est d'abord, bien sûr, la question des coûts. Longtemps on invoquera les conséquences du choc pétrolier de 1973-1974 pour justifier la nécessaire rigueur qui doit désormais s'imposer aux dépenses sociales. Pour l'action sociale, la fin de la croissance advient très vite. Même l'évidence d'une société dont la richesse globale s'accroît de 70% entre le début des années 1970 et le début des années 1990, ne vient pas à bout de cette politique de restriction. C'est que les raisons en sont plus profondes. La première raison est que le social est considéré d'abord et uniquement comme un coût. Dans le raisonnement économique tout se passe comme si le social n'apportait rien à la richesse nationale. La deuxième série de raisons tient à des remaniements plus profonds des rapports entre l'économique et le politique, et donc à une réévaluation d'ensemble du social qui, rappelons-le, constitue leur articulation. Si la rigueur gestionnaire pénètre ainsi le social c'est que change profondément l'ordre des raisons qui le légitime. Le social s'aligne sur les critères de rentabilité, de performance, de compétitivité à travers lesquels le politique se soumet de plus en plus à la raison économique.

C'est pourquoi les raisons politiques sont beaucoup plus explicatives. Le social résiste mal au tournant libéral des politiques sociales à partir de 1974 qui s'accentue sous les différents gouvernements de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Le marché devient le grand régulateur de la société et les politiques sociales ont pour fonction première de permettre l'accès au marché des populations qui en sont écartées momentanément essentiellement par le biais des aides monétaires. L'idée politique majeure est celle des inégalités nécessaires. La notion de justice sociale jusque là fondée sur la conception républicaine de la réduction des inégalités évolue vers une notion de l'équité, directement inspirée de John Rawls[6], et qui conduit à un libéralisme social où vont puiser aussi bien la droite libérale qu'une grande partie de la gauche socialiste. Dans cet effacement des frontières qui marquaient jusque là les référentiels des politiques publiques, l'action sociale va se trouver confrontée à la délicate question de devoir produire ses raisons, sa légitimité, justification dont elle était jusqu'ici protégée par la belle rhétorique de la neutralité. Elle n'était pas du tout

préparée à cet exercice. Et le travail social va alors plonger, non sans fascination, dans les cadres de lecture gestionnaires qui viennent de lui être rendus disponibles. L'ère des tableaux de bord remplace celle des psychogenèses. Le travail social compte et calcule. Dans cet exercice il fait preuve d'une rare bonne volonté, sans se rendre compte qu'il s'éloigne de plus en plus des référentiels cliniques davantage en résonance avec ses fondements éthiques.
Du point de vue des représentations on change complètement de registre. À partir de la fin des années 1970 les problèmes du social vont de plus en plus se formuler à travers la catégorie de pauvreté puis à travers celle de précarité. Sans entrer dans tous les détails,[7] disons que ce basculement signe la transformation des objets du social : de l'individu au collectif et au territoire, et de ses stratégies : de la gestion des écarts à la norme à la production de la norme.

Enfin, du point de vue de l'organisation politico-administrative on assiste à la fois à la montée du local et à la transversalisation des politiques. Ce dernier point sera repris plus loin.

On peut montrer qu'une quatrième configuration se dessine au début des années 1990. On pourrait même situer la législation sur le Revenu minimum d'insertion comme le point de basculement, comme l'étaient les lois de 1975 pour le passage précédent.
Ce qui se trouve directement en débat c'est la frontière entre l'action publique et le marché. L'ensemble de l'édifice du social est ici touché car ce débat n'épargne ni le droit du travail, avec les enjeux de la flexibilité, ni, bien sûr, la protection sociale. C'est vraiment le compromis même du social qui est touché.
La thématique des politiques de l'emploi devient prédominante, et l'ensemble des pratiques des politiques sociales se réordonnent peu à peu sous ces nouveaux impératifs.

Les représentations de la question sociale en termes d'exclusion remplacent les représentations en termes de pauvreté. Se profile ainsi la question dangereuse d'une société qui aurait un dehors. Le gouvernement prépare laborieusement une grande loi de lutte contre l'exclusion devenue entre temps une loi de cohésion sociale. La tentation du workfare ressurgit à l'horizon de " la société de travailleurs sans travail " pour reprendre l'expression prémonitoire d'Hannah Arendt à la fin des années 1950.[8]

2. Le tournant des années 1970.

On voudrait maintenant revenir plus en détail sur ce tournant des politiques d'action sociale au milieu des années 1970. Le social, pourrait-on dire, change de régime. Il change de système de représentation et il change de stratégies d'action, si on reprend ici les deux volets indissociables de toute action publique.

II. 1. LES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE.

Commençons par les stratégies pour renoncer de suite à l'idée fausse selon laquelle ce serait le changement dans les représentations qui conduirait à la modification de l'action.
On assiste au début des années 1980 à la publication d'une série de rapports qui introduisent des infléchissements importants dans l'action publique.
D'abord, en 1981, **le rapport de Bertrand Schwartz** qui porte sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. C'est ce rapport qui officialise l'entrée de la catégorie d'insertion dans le champ des politiques publiques. Il y est essentiellement question de formation professionnelle, dans une perspective d'adaptation des jeunes aux nouvelles

contraintes du marché du travail issues des technologies nouvelles. L'insertion y apparaît comme un moment transitoire à une époque de modification des systèmes socio-productifs. Le rapport accorde aussi une place importante à l'insertion sociale et à la citoyenneté des jeunes. Les missions locales pour l'insertion des jeunes en 1982, sont directement issues des recommandations du rapport.

Deuxième rapport, celui de Gilbert Bonnemaison, maire d'Épinay sur Seine et parlementaire qui porte sur les questions d'insécurité. Il porte dans son titre la trilogie "prévention, répression, solidarité " qui est déjà tout un programme, même si la stratégie répressive, douce comme il se doit, l'emporte en fait sur les deux autres. De ce rapport sortiront les Conseils communaux de prévention de la délinquance et un renforcement des mesures de circonstances comme les

"Opérations prévention été " qui visent à maintenir la paix dans les quartiers lors des périodes sensibles. Il faut rappeler que les émeutes du quartier des Minguettes, près de Lyon, lors de l'été 1981, avaient fortement choqué l'opinion publique. Ce mode de gestion de l'insécurité urbaine fait une large place aux stratégies de partenariat entre administrations publiques sous la coordination des municipalités et à leur initiative. Les Conseils communaux de prévention de la délinquance ne sont pas des structures dont doivent obligatoirement se doter toutes les collectivités locales.

Enfin, troisième rapport, celui d'Hubert Dubedout, maire de Grenoble et parlementaire, qui traite des quartiers en difficulté. "Ensemble, refaire la ville", énonce-t-il dans un titre rien moins qu'ambitieux. Le développement social des quartiers, puis le développement social urbain, puis le Ministère de la ville (1991) et les Contrats ville s'inscrivent dans la généalogie de ce rapport qui inaugure une nouvelle tradition de l'intervention publique sur la ville, en réalité sur un certain nombre de quartiers "en difficulté". Les politiques de la ville, notons-le, ne sont pas la pure et simple continuité des politiques urbaines. Formation professionnelle, sécurité et lutte contre la délinquance, politique de la ville inaugurent de nouvelles modalités de l'action publique. Bien sûr la nouveauté n'est pas totale. Les stages pour les jeunes existent depuis 1977 avec les " Pactes pour l'emploi " des gouvernements Barre. Les opérations " Habitat et vie sociale " infléchissent dès 1976 les politiques urbaines vers une plus grande prise en compte des habitants dans le traitement des problématiques urbaines. En 1980, le rapport d'Alain Peyreffite sur la délinquance et la sécurité témoigne d'une sensibilité de plus en plus exacerbée de l'opinion sur les problèmes de l'insécurité urbaine. Il faut noter que ces politiques ne naissent pas de l'action sociale mais à sa périphérie. Très clairement le Ministère des Affaires sociales n'initie rien. Au mieux, il est convoqué pour pourvoir à l'intendance des nouveaux dispositifs. Mais ces politiques systématisent un nouveau mode de l'action publique dont on rappelle ici les six traits principaux. C'est à ces caractéristiques qu'elles doivent la dénomination de " politiques transversales ".

- Premièrement ces politiques relèvent d'une administration de mission. C'est-à-dire que l'injonction politique est leur moteur. Chaque rapport qu'on a cité relève d'une mission confiée par le premier Ministre et dont on attend des recommandations pour l'action. Les dispositifs qui en ressortent échappent à l'administration ordinaire. La Délégation interministérielle à la ville, qui fusionne le Comité national pour le développement social des quartiers et le Comité national qui fédère les CCPD, d'abord indépendants, s'inscrit dans cette logique, à part de l'administration. La délégation pour les jeunes, et même, plus tard, celle pour le RMI, qui rejoint cependant l'administration centrale en 1996, relèvent de la même logique. De la même façon, le Ministère de la ville, en 1991, est un Ministère sans

administration. Quand, dès 1993, il rejoindra les Affaires sociales, il perdra cette caractéristique d'administration de mission. On est donc dans une toute autre logique que celle qui a été décrite jusqu'ici pour le social. Ici l'injonction politique prend le pas sur la logique administrative.

- La deuxième caractéristique de ces politiques, c'est leur aspect non obligatoire et dérogatoire. Il ne s'agit plus ici d'édicter des législations et des réglementations qui s'appliquent de manière indifférenciée sur l'ensemble du territoire de la République. Tout au contraire, il s'agit de discriminer, de choisir, d'élire selon des critères à qui et dans quelles circonstances s'appliqueront les politiques et leurs dispositifs. La Loi sur la ville de 1991 et le Pacte de relance pour la ville de 1996 vont donner un contenu de plus en plus fort à cette notion de la discrimination positive jusqu'ici inconnue de la logique législative. On ira jusqu'à la dérogation fiscale avec les mesures dites de zones franches qui cherchent à attirer de l'activité économique dans les quartiers en difficulté en la dégrevant fiscalement. Le territoire de la République n'est plus égal et indifférencié. Ces politiques sont en même temps facultatives. L'État édicte des règles, mais il appartient aux collectivités locales de saisir ou non les opportunités offertes.

- Troisième caractéristique, qui rejoint une évolution d'ensemble des politiques publiques, c'est leur caractère essentiellement procédural. La règle, le mode d'emploi devient un mode d'administration et il finit par tenir lieu de finalité, puis de légitimité, à l'action publique. C'est le service minimum du sens. On se contente d'énoncés très généraux et c'est le détail des règles qui fait le vrai contenu de la politique. C'est pourquoi, en même temps, il y a une recherche constante de l'assentiment, de la conviction, de l'adhésion des acteurs. Ce sont des politiques pour lesquelles on fait de la publicité, de la réclame. Leur aspect facultatif renforce, bien entendu, cette recherche de la conviction. Au service minimum du sens correspond le service minimum de la croyance. Pour que ça marche, il faut de la mobilisation. C'est-à-dire, au fond, que c'est cette mobilisation qu'on cherche à produire en espérant qu'elle donnera un contenu et qu'elle produira des effets. C'est la méthode du bon docteur Coué mise au service de l'action publique. Il ne faut pas se moquer de la méthode du docteur Coué, car c'est une vraie méthode. D'ailleurs, sans le savoir, l'analyse systémique l'a redécouverte pour son propre compte depuis peu. Les jeux de la croyance, de la crédibilité et de la légitimité sont les ressorts indispensables de toute action humaine. Et l'action publique n'y échappe pas.

- Quatrième caractéristique de ces politiques c'est le partenariat. C'est leur mot magique, leur gris-gris, et là aussi c'est une vraie méthode. Les délégations qu'on citait en montrant la logique d'administration de mission sont toutes interministérielles. Elles marquent l'épuisement de l'efficacité des logiques sectorielles dans les politiques publiques. Là est la mise en œuvre de la transversalité. De plus en plus la contractualisation de l'action publique va s'installer comme une nouvelle modalité de l'action publique. Elle ira de plus en plus au delà de la simple pratique des tours de table financiers pour monter des interventions, pour devenir un nouvel ajustement entre les différents échelons de la puissance publique.

- Car, et c'est la cinquième caractéristique, ces politiques émergent dans le contexte de la décentralisation politique et administrative qui nécessite de nouveaux réglages de l'action publique. On ne revient pas ici sur la

discussion évoquée plus haut quant aux nouveaux rôles de l'État dans cette conjoncture. Rappelons que la question centrale est encore ici celle de la légitimité. La décentralisation procède par attribution de compétences à des collectivités locales (les Communes) et territoriales (les Départements et les Régions, ces dernières étant créées comme collectivités élues par les lois de décentralisation). Elle laisse irrésolue la question de la légitimité politique par rapport à laquelle le rôle de l'État demeure prédominant. En fait, les collectivités sont surtout gestionnaires, c'est notamment le cas des Départements, gestionnaires de l'aide sociale qui constitue la part majeure de leur budget. La proximité de la décision, qui était l'argument politique majeur de la décentralisation, reste le point très faible de la décentralisation. La proximité politique ne se résout pas dans la proximité géographique, et le jacobinisme peut être plus aisément pratiqué au niveau local. Ceci étant à nuancer pour les Communes dont Áa n'a jamais été la tradition, notamment dans un jeu politique où l'État central était leur seul interlocuteur politique. Si les politiques transversales se veulent essentiellement locales, elles n'échappent pas aux contradictions de la décentralisation. Face à cela, le partenariat, de moyen, devient à son tour comme une fin en soi, ce qui contribue à l'illisibilité des responsabilités politiques. Le domaine de l'action sociale en souffre particulièrement.

- Enfin dernière caractéristique et élément central qui synthétise tous les autres, ces nouvelles politiques publiques sont territorialisées. Cela veut dire deux choses : que le territoire est leur lieu d'organisation mais aussi, et surtout, qu'il devient leur objet. La population, et non plus l'individu est l'objet des politiques? Quant à leur organisation sur un mode territorial-local en lieu et place d'un mode national-central, elle soulève toutes les questions de légitimité qu'on a citées plus haut. C'est pourquoi il faut distinguer les politiques sociales "territorialisées", comme nouveau mode de gestion de politiques qui restent pour l'essentiel conçues sectoriellement et centralement, des politiques territoriales qui expriment l'émergence, encore incertaine d'un nouveau mode de production et de légitimation des politiques publiques autour de la notion encore fragile de gouvernement local. C'est toute la distance qui sépare le territoire comme espace de gestion de la production politique du territoire.

II. 2. LES NOUVELLES CATÉGORIES DE L'ACTION PUBLIQUE.

On vient de voir les stratégies et les technologies politiques. On se propose d'examiner à présent les catégories qui accompagnent et informent ces technologies politiques. Elles sont au nombre de trois : l'insertion, le territoire et la sécurité.

- L'insertion est la catégorie qui fait passer d'une logique de la classification à une logique de la généalogie. Avant, les technologies des politiques sociales consistent à classer des individus dans des dispositifs réglementaires producteurs de statuts et de revenus. Avec l'insertion, c'est tout autre chose : il s'agit de construire des parcours individualisés. Le contrat d'insertion oblige l'individu à faire part de son projet. Non seulement l'histoire de ses malheurs, comme auparavant, mais aussi l'expression de ses intérêts, de sa volonté -sa bonne volonté, bien sûr- deviennent les critères qui détermineront sa place dans la société. Une place à conquérir : elle n'est pas donnée d'avance. Tout se passe comme si, finalement, il revenait à l'individu de produire le social qui ne lui préexiste plus. L'envers de

l'insertion, c'est, bien entendu, l'exclusion. Ces deux notions ne fonctionnent pas l'une sans l'autre. S'il faut produire le social, c'est que l'exclusion se présente comme un non-social, une apesanteur sociale. Le couple insertion-exclusion décline les conséquences et les enchaînements qui découlent de l'affaiblissement de la société salariale : est-on encore citoyen lorsqu'on n'est plus travailleur, est-on encore sujet quand on n'est plus ni travailleur, ni citoyen? C'est cette déclinaison qu'on trouve énumérée dans la juxtaposition des termes qui introduisent dans son titre le présent propos, juxtaposition qui, on l'espère, devient du coup encore un peu moins énigmatique.

- La deuxième catégorie, celle de territoire, on vient de l'évoquer. C'est une notion essentiellement politique. De l'individu à la population, elle organise un nouveau rapport de la politique à ses objets. Pour en montrer la nouveauté on voudrait rapidement décrire trois modalités de ce rapport : celle du terroir, celle de l'espace et celle, enfin, du territoire.

- Le terroir est ce mode particulier qui combine distance sociale et proximité spatiale. Le terroir est essentiellement un espace d'interactions. À une distance politique maximum, celle du seigneur et du serf, par exemple, elle combine une proximité géographique qui fait qu'il y a plus de contacts et d'interactions concrètes, dans les contextes de la vie quotidienne, entre le seigneur et son serf qu'entre le citoyen et l'élu républicain d'aujourd'hui. C'est que finalement le seigneur et le serf vivent dans le même monde ce qui n'est plus forcément le cas du citoyen et de l'homme politique, en particulier du fait de la professionnalisation des fonctions politiques. Si l'exercice de la démocratie ne parvient plus à combler cette distance et si l'identification du citoyen à ses représentants ne fonctionne plus, du fait de la distance qui tend à séparer les mondes sociaux dans lesquels ils vivent, alors l'équilibre politique des démocraties représentatives risque d'être rompu. La notion de territoire politique surgit pour combler cette distance dangereuse.

- L'espace correspond à ce mode de gestion particulier du territoire (géographique) par le politique qu'on voit à l'œuvre dans la société industrielle. L'espace est instrumentalisé. D'abord, on l'a vu, il est "égal", indifférencié du point de vue politique. La République est avant tout assimilatrice. Par conséquent la stratégie spatiale du politique c'est l'aménagement : répartition de l'activité industrielle, flux de main d'œuvre et politique de logement, réseaux de transports, production et répartition de l'énergie. L'électricité, mais pas forcément les soviets... Mais c'est un aménagement technocratique, bétonneur. C'est l'urbanisme des années 60. L'habitant n'existe pas, seul l'État sait ce qui peut faire son bonheur. Ce sont les délires urbanistiques des technocrates penchés sur leurs tables à dessin et prévoyant où ça travaille, où ça se distrait, où ça dort, où ça mange, où ça jouit... L'habitant, première pâle figure du citoyen qui ressurgit passablement étrillée de ces délires au milieu des années 70, quant à lui, ruse, résiste et prend sur les pelouses des chemins de traverse.

- Le territoire correspondrait à la fin de ces délires, au retour du politique et du citoyen, dans les espaces publics de discussion où s'élabore la démocratie. Il est donc une possibilité d'un retour de la démocratie, à supposer que nous soyons vraiment sortis des temps féodaux et des délires industriels. Ce qui n'est pas certain. On parle ici bien sûr de la démocratie pratiquée, celle à laquelle le citoyen participe dans les contextes de sa vie quotidienne, et qui, par emboîtements, l'amène à se poser comme citoyen du monde.

Bref, d'une démocratie participative qui fait la légitimité de la démocratie représentative. Dans les espaces publics de discussion les citoyens produisent le territoire politique où s'élaborent, se discutent, se transforment, s'appliquent les règles de leur vie en commun. Un rêve, une utopie, mais c'est l'utopie démocratique, nous n'en n'avons pas d'autre si la démocratie demeure l'horizon de notre gouvernementalité.

- Enfin, troisième notion, troisième catégorie : la sécurité. Disons qu'elle a deux volets : un volet proprement sécuritaire et un volet solidaire. Un double constat préside à la genèse de cette nouvelle catégorie. D'abord le constat de l'affaiblissement des appareils identitaires qui encadraient la socialisation dans la société industrielle. On peut évoquer ici les analyses de François Dubet[10] qui montre la déstructuration des individus dans les contextes où s'effondrent tous les repères de la socialisation. C'est bien un processus de perte d'identité qui se produit et qui désamorce toute capacité d'action dans la vie publique. Alain Ehrenberg,[11] pour sa part renforce ce constat dans l'analyse qu'il fait de l'usage des drogues illicites. Cette destruction des sujets montre la défaillance du politique, c'est-à-dire son incapacité à faire de la subjectivité une question politique. Sans l'adhésion des citoyens, sans la légitimité des politiques, sans la capacité de délivrer un sens partagé, parce que démocratiquement construit en commun, sur le vivre ensemble -au fond c'est ce qu'on appelle le lien social comme lien symbolique- c'est-à-dire quand ne sont plus remplies ces fonctions qui relèvent du politique, c'est la subjectivité qui s'effondre. Ensuite le constat parallèle de l'affaiblissement de l'État-providence renforce le processus. Affaiblissement de l'État-providence et affaiblissement de la société salariale vont bien entendu de pair. Il ne s'agit pas d'un appauvrissement de la société, nos sociétés développées, rappelons-le, sont de plus en plus riches, mais de plus en plus inégales, il s'agit d'un appauvrissement de l'État qui ne résiste plus aux impératifs libéraux de la mondialisation et de la compétitivité. C'est donc une crise de la répartition et de la redistribution des richesses, l'épuisement du modèle de l'État social. Alors l'État se défausse sur la marché, pour tout ce qui concerne des services correspondant à des demandes solvables, comme dans le domaine des personnes âgées. Il se défausse sur les solidarités familiales, qui, quoiqu'on en dise, n'ont jamais été aussi fortes, mais qui introduisent de nouvelles inégalités, invisibles, selon l'étendue des lignées, l'importance des patrimoines, et cela dans toutes les classes de la société. Enfin l'État se repose aussi sur l'humanitaire, sur le bénévolat chaque fois qu'il peut économiser sur ses dépenses sociales. Le travail social coûte cher. Dans les régimes de sécurité sociale on tend à vouloir séparer les logiques contributives d'assurance et les logiques d'assistance, financées par l'impôt, curieusement rebaptisées logiques de solidarité. Société duale au niveau de l'emploi, protection sociale à deux vitesses, et, si l'on continue la glissade, citoyens normaux et nouvelles classes dangereuses, nationaux respectables et étrangers suspects. Politique sécuritaire ou construction d'un nouveau mode de solidarité sociale sont bien les deux branches en conflit autour de cette notion qui tend à polariser -malheureusement- ce qui nous reste de passion politique.

3. Conclusion désenchantée mais pleine d'espoir et délibérément ouverte : et le travail social que devient-il ?

C'est bien la destruction des subjectivités à laquelle on assiste qui rend nécessaire de

repolitiser la question sociale.

Le travail social n'a pas de réponses à donner en son nom. Mais il demeure un outil de mise en scène des espaces publics d'où peuvent se formuler des réponses. Il est créateur d'identités et d'acteurs.

À contre-courant d'un discours qui ne voit le travail social que comme le dispensateur de l'assistance et le réparateur d'individus malades, inadaptés, handicapés, il faut rappeler sa double construction à la croisée de l'assistance et de l'action, comme on le rappelait au début. Il faut aussi rappeler les racines militantes du travail social, avant le processus de professionnalisation. Dire que le travail social est double c'est montrer qu'il emprunte à la fois à des stratégies de gestion et à des stratégies d'intervention. Distinction qui se décline dans plusieurs registres : réparer les individus et construire de l'action collective, garantir le fonctionnement des institutions et permettre leur changement, exercer des mandats et faire valoir des besoins, mettre en œuvre des techniques et rappeler une éthique etc.. Le travail social est double, cela ne veut pas dire qu'il y a deux sortes de travail social, car l'ensemble de ces déclinaisons sont nécessaires à son fonctionnement. Il est toujours entre les deux, entre deux, autant dire nulle part. Mais là est sa redoutable efficacité en même temps que sa fragilité. Et si les stratégies modernes du développement social échouent, elles le doivent en grande partie à ce déni et à ce désaveu du travail social qu'elles portent en elles. Ne voulant en reconnaître que la partie gestionnaire, réparatrice, elles ne parviennent pas à mobiliser le travail social dans les logiques de projet qu'elles déclarent vouloir mettre en œuvre. Il est donc absolument nécessaire de rappeler que le travail social contient aussi dans son projet historique une volonté émancipatrice des individus et des groupes. Donner la parole, restaurer des identités, faire émerger de l'acteur social, créer des espaces collectifs : tous ces savoir-faire font partie de l'ingénierie du travail social.

Mais il faut bien voir que l'injonction à créer de la citoyenneté et une injonction paradoxale. Car elle entre inévitablement en compétition avec la compétence et les enjeux de la sphère politique et donc de la classe qui l'incarne aujourd'hui professionnellement. Le travail social ne remplace pas la démocratie, mais il est un outil au service de la démocratie.

Car on pense avoir au moins fait apercevoir que les questions du pouvoir, les questions de la démocratie et les questions de la subjectivité sont entièrement liées. Et c'est cette liaison qu'on appelle le lien social. Or les travailleurs sociaux sont des travailleurs du lien. De deux façons...

■

NOTES

1. CASTEL (Robert) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.* Paris, Fayard, 1995.

2. Ce risque est tellement ressenti qu'en 1995 Simone Veil, Ministre des Affaires sociales a réintroduit une distinction que la décentralisation avait effacée : l'État a décentralisé ***l'aide sociale***, dit-elle, mais ***l'action sociale*** reste du ressort de l'État.

3. Sur cette période voir l'excellent livre de Colette BEC *Assistance et République*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1994.

4. HATZFELD (Henri) *Du paupérisme à la Sécurité sociale*, Nancy, Presses Universitaires, 2° édition, 1989.

5. Voir dans AUTÈS (Michel) *Travail social et pauvreté*, Paris, Syros, 1992.

6. RAWLS (John) *Théorie de la Justice*, trad. fr., Seuil, Paris, 1987.

7. AUTÈS (Michel) op. cit.

8. ARENDT (Hannah) *La condition de l'homme moderne*, trad. fr., Paris, Calmann-Lévy, 1961.

9. AUTÈS (Michel) "Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations", in *Le RMI à l'épreuve des faits* (collectif), Paris, Syros, 1993.

10. DUBET (François) *La galère : jeunes en survie.* Paris, Fayard, 1987.

11. EHRENBERG (Alain) *L'individu incertain*, Paris, Calmann-lévy, Pluriel, 1996.